

---

## 3. Umwelt und Entwicklung

Catherine Schümperli Younossian and Emilie Mottier

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/784>  
ISSN: 1663-9677

**Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

**Printed version**

Date of publication: 1 avril 2000  
Number of pages: 177-200  
ISSN: 1660-5926

**Electronic reference**

Catherine Schümperli Younossian und Emilie Mottier, « 3. Umwelt und Entwicklung », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 23 August 2012, abgerufen am 29 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/784>

---

---

## 3. UMWELT UND ENTWICKLUNG\*

---

### 3.1. FOLGEPROZESS DER KONFERENZ VON RIO

*Anlässlich der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio verpflichtete sich die Staatengemeinschaft, eine Politik zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu gestalten und umzusetzen. In New York tagt alljährlich die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), welche die Anwendung überwacht und vorantreibt. Auch die Schweiz verwirklichte ihr Engagement mit der Annahme einer vom Bundesrat 1997 veröffentlichten Strategie für nachhaltige Entwicklung. 1999 führte der Bund unter anderem eine Sensibilisierungskampagne bei den Gemeinden durch und forderte sie auf, eine lokale Agenda 21 zu verabschieden. Ausserdem arbeitete die Schweiz an der Definition von Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung. Daneben wurde per Volksabstimmung vom April 1999 die neue Bundesverfassung verabschiedet, deren Präambel und Ziele die nachhaltige Entwicklung ausdrücklich erwähnen.*

#### ▣ Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD-7)

Die Kommission für nachhaltige Entwicklung wurde im Anschluss an die Konferenz von Rio mit dem Ziel geschaffen, die Umsetzung der Kapitel der Agenda 21 zu überwachen und voranzutreiben. Seit 1993 tagt sie jedes Jahr, um die Umsetzung zu erörtern und Empfehlungen zu weiteren Arbeiten auf nationaler und internationaler Ebene abzugeben. Die CSD ist eine Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UNO. Sie umfasst 53 Mitglieder, die nach einem geographischen Verteilungsschlüssel für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt werden. Nach diesem Turnusprinzip hat sich die Schweiz, die seit 1996 Mitglied des Rats war, bis zum 30. April 1999 beteiligt.

Die Kommission für nachhaltige Entwicklung tagte vom 19. bis zum 30. April 1999 zum siebten Mal (CSD-7) in New York.<sup>1</sup> Die schweizerische Delegation unter der Leitung von Bundesrat Flavio Cotti bestand aus Vertretern des BUWAL, der DEZA und des seco. Die NRO waren durch die Arbeitsgemeinschaft vertreten.

Die Teilnehmer arbeiteten in verschiedenen Redaktionsausschüssen an der Ausarbeitung von Beschlussentwürfen, die anschliessend vom Plenum verabschiedet wurden. Diese siebte Tagung befasste sich mit der Förderung des nachhaltigen Tourismus, den Verbrauchs- und Produktionsmodellen, Meeren und Ozeanen sowie dem Aktionsprogramm von Barbados für die kleinen Inselstaaten. Zweieinhalb Sitzungstage waren dem Ministersegment gewidmet. 89 Minister und ranghohe Beamte trugen nationale Erklärungen vor. Bundesrat Cotti betonte in seiner Ansprache, dass die Entwicklungsländer zur Befriedigung der Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung – Nahrung, medizinische Versorgung, Unterkunft,

\* Teile 3.1, 3.2 und 3.3 von Catherine Schümperli Younossian, Forschungsbeauftragte am IUED.  
Teil 3.4 von Emilie Mottier.

1. Die vollständige Zusammenfassung sowie die wichtigsten Beschlüsse der CSD-7 befinden sich an der Website des *Earth Negotiation Bulletin* auf der folgenden Seite: [www.iisd.ca/vol05/enb05132e.html](http://www.iisd.ca/vol05/enb05132e.html)

Ausbildung – auf ein starkes Wachstum angewiesen seien. Wachstum führe jedoch nur zu verbesserten Lebensbedingungen, wenn es auf Produktions- und Verbrauchsmustern beruhe, die mit der nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind; dazu bedürfe es eines deutlichen Engagements aller Länder. Auf den Industrieländern liege eine besondere Verantwortung: Sie müssten effizientere Produktionsverfahren finden und ihren heute unverhältnismässig hohen Anteil am Verbrauch der beschränkten Ressourcen des Planeten senken.

### *Haltung der Schweiz*

Die Schweiz befasste sich in ihren Wortmeldungen hauptsächlich mit dem Tourismus sowie mit den Produktions- und Verbrauchsweisen. Im Fremdenverkehrsbereich plädierte sie für menschliche Arbeitsbedingungen und für die Bekämpfung der Kinderprostitution. Mit der Unterstützung der Europäischen Union forderte sie, die Problematik der sexuellen Ausbeutung zu behandeln. Zur Veranschaulichung trug die Schweiz die Ergebnisse einer Studie zu Kinderprostitution vor, *Quick Money – Easy Money*<sup>2</sup>. Ausserdem legte die Schweiz als Alpenland Wert darauf, den Standpunkt der Staaten mit Bergtourismus in die Unterlagen aufzunehmen. Die Schweiz erläutert ihre Position in der Broschüre *Tourism and Sustainable Mountain Development*.<sup>3</sup>

In Sachen Produktions- und Verbrauchsarten sprach die schweizerische Delegation verschiedene Problematiken an: Einsatz ökonomischer Instrumente, ökologische Steuerreform, Abbau umweltschädlicher Subventionen und Förderung der Ökolabels. Aus diesem Anlass stellte sie eine Broschüre<sup>4</sup> mit konkreten Beschreibungen von rund zehn Privatinitiativen vor, die auf nachhaltigere Produktions- und Verbrauchsmuster abzielen. Die breite Palette von Beispielen reicht von grünen Finanzanlagen über Herstellung und Vertrieb von Bio-Agrarprodukten bis zur Verkehrspolitik. Auch der Staat hat indessen in der Ausgestaltung von Rahmenbedingungen zur Förderung nachhaltiger Produktionsweisen (Lenkungsabgaben oder Finanzierungsinstrumente) eine Rolle zu spielen. Die Broschüre enthält zu jedem Thema eine Bestandesaufnahme der staatlichen Massnahmen der Schweiz.

### □ *Folgeprozess von Rio in der Schweiz*

#### *Lokale Agenda 21*

Die Umsetzung der Agenda 21, welche die Schweiz im Juni 1992 in Rio angenommen hat, betrifft nicht nur die Staatengemeinschaft und die nationalen Regierungen, sondern setzt auch die Mitwirkung der lokalen Gebietskörperschaften voraus. Das Kapitel 28 der Agenda 21 behandelt denn auch die «Initiativen der öffentlichen Gebietskörperschaften zur Unterstützung der Agenda 21»: Im Wesentlichen geht es darum, alle Gemeinden aufzufordern, bis 1996 eine lokale Agenda 21 zu erstellen. Bei der Agenda 21 von Rio handelt es sich um ein Standard-Referenzinstrument, während die lokalen Agenden 21 den spezifischen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, geopolitischen und institutionellen Verhältnissen der jeweiligen Gemeinschaft Rechnung tragen sollen. Die Abstimmung unter den verschiedenen Gesellschaftsakteuren (Gemeinde- und Verwal-

2. Christine Plüss, *Quick Money – Easy Money: A Report on Child Labour in Tourism*, DEZA, Bern, Juni 1999.

3. Center for Development and Environment (CDE), Institut für Geographie, Universität Bern, *Mountains of the World: Tourism and Sustainable Development*, CDE-SDC, Bern, 1999.

4. BUWAL, *Es gibt sie schon – die nachhaltige Produktion – 10 Beispiele aus der Schweiz*, BUWAL, Bern, 1999.

tungsbehörden, Bevölkerung, Nichtregierungsorganisationen, lokale Wirtschaft) spielt in der Erarbeitung der lokalen Agenda 21 eine Schlüsselrolle. Eine nachhaltige Entwicklungsstrategie für eine Stadt oder Region wird im Rahmen von Austausch- und Diskussionsforen verwirklicht.

Im Sommer 1997 startete das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) ein an die schweizerischen Gemeinden adressiertes Förderprogramm für Projekte zur nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene. Der Bund gewährte einen Beitrag von 50'000 Franken für die ausgewählten Projekte des Programms. Bis Herbst 1999 hatten rund fünfzehn Gemeinden die Beihilfe erhalten. Das Interesse an der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene nimmt seit dem Programmbeginn ständig zu. Im Laufe des Jahres 1999 wurden zahlreiche Seminare zum Thema veranstaltet. Am 18. Oktober 1999 fand auf Einladung des BUWAL die erste Jahreskonferenz zu den lokalen Agenden 21 statt.

Zur Förderung des Erfahrungsaustauschs zu den lokalen Agenda-Verfahren öffnete das BUWAL eine Website<sup>5</sup> mit Beispielen von Gemeinden, die an einer lokalen Agenda 21 arbeiten, mit einem Veranstaltungsprogramm zu diesem Thema sowie einer vollständigen Liste von Dokumenten und Internet-Links. Ausserdem veröffentlichte das BUWAL eine Broschüre zur Sensibilisierung der Gemeinden.<sup>6</sup> Das Dokument vermittelt einen Überblick über die Problematik. Es enthält keine fixfertigen Lösungen, sondern lässt die Agenda 21 Revue passieren und schlägt mögliche Massnahmen auf Gemeindeebene vor.

Auch einige Kantone haben einen langfristigen Prozess in Gang gesetzt und so nach dem Beispiel des Kantons Wallis den Weg der nachhaltigen Entwicklung eingeschlagen. Das Wallis hatte bei der Vorbereitung der Bewerbungsunterlagen für die Zusprennung der Olympischen Spiele von 2006 ein Departement für nachhaltige Entwicklung gegründet.<sup>7</sup> Sion hat zwar die Spiele nicht erhalten, aber die aus diesem Anlass geschaffene Stiftung für nachhaltige Entwicklung der Bergregionen setzt ihre Arbeit fort. Auf Anfrage der Genfer Regierung hat die Wirtschaftsförderung (wf) ein Agenda-21-Projekt für Genf<sup>8</sup> entwickelt und 21 prioritäre Aktionen für den Kanton festgelegt. In der Deutschschweiz untersuchen die Kantone Aargau und Basel-Land Möglichkeiten zur Erstellung eines kantonalen Aktionsplans.

### *Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung*

Kapitel 40 der Agenda 21, «Information für die Entscheidungsfindung», betrifft die Definition von Parametern der nachhaltigen Entwicklung (SDP) und soll ausserdem deren Anwendung fördern. Nur anhand von Indikatoren, die ökologische, demographische, soziale, wirtschaftliche und entwicklungsbezogene Informationen umfassen, lässt sich beurteilen, ob bestimmte menschliche Aktivitäten zur Entwicklung einer nachhaltigen Gesellschaft beitragen. Das Indikatorensystem muss allerdings noch präzisiert werden. Die Definition wird durch zahlreiche Auflagen erschwert; ein Indikatorensystem muss leistungsfähig, international koordiniert und konsensgestützt sein und soll ein repräsentatives Bild der drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (soziale, ökologische und ökonomi-

5. [www.agenda21local.ch](http://www.agenda21local.ch)

6. BUWAL, *Lokale Agenda 21 – für eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz*, BUWAL, Bern 1999.

7. Comité de candidature Sion 2006, *Das Regenbogenbuch*, Sion, Herbst 1998.

8. Die Agenda 21 für Genf umfasst 12 Themendossiers, die im Internet eingesehen werden können ([www.geneve.ch/agenda21](http://www.geneve.ch/agenda21)), sowie eine Zusammenstellung der 21 prioritären Aktionen).



sche Aspekte) vermitteln. Ferner sollten die Indikatoren der verschiedenen Länder vergleichbar sein und auf einer fundierten wissenschaftlichen und technischen Grundlage fassen.

Die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) erstellte eine Liste von 134 Indikatoren mit dem Ziel, eine einheitliche Informationsbasis für zahlreiche Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand zu erarbeiten. Das erleichtert ausserdem die Evaluation der Umsetzung der Agenda 21 auf globaler Ebene und in den einzelnen Ländern.<sup>9</sup>

In der Schweiz starteten das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und das Bundesamt für Statistik (BFS) ein Projekt mit folgenden Zielen:

- Eine erste begrenzte Reihe von Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung evaluieren und vorlegen, welche an die Schweiz angepasst und für die drei Dimensionen (Soziales, Wirtschaft, Umwelt) repräsentativ sind;
- Diskussion mit interessierten Kreisen zur Ermittlung ihrer Bedürfnisse und Erwartungen beginnen;
- Erfahrungen sammeln, um das System der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zu verbessern.

Heute gibt es noch kein Instrument, mit dem sich die Fortschritte der Schweiz auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen messen liessen. Um die Lücke zu schliessen, legen die beiden Bundesämter verschiedene Indikatoren aus der Liste der 134 Indikatoren der CSD vor. Damit sollte der für einen systematischen Folgeprozess notwendige Überblick vermittelt werden.

Die vom Bundesamt für Statistik herausgegebene Pilotstudie<sup>10</sup> erläutert die Gründe für die Auswahl der 33 im Einzelnen präsentierten Indikatoren. Zweck der Veröffentlichung ist es, die Diskussion mit den interessierten Kreisen zu eröffnen. Eine endgültige Entscheidung zum Panel der Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung soll nach einer umfassenden Befragung im Winter 1999–2000 fallen.

« *Conseil du développement durable* » (Rat für nachhaltige Entwicklung)

Der « *Conseil du développement durable* », ein Beratungsgremium des Bundesrates, wurde 1998 geschaffen. Er soll die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz auswerten und ausserdem Impulse geben und Vorschläge zur gesellschaftlichen Orientierung hin zur nachhaltigen Entwicklung formulieren. In den ersten Tätigkeitsmonaten hat der Conseil zwei Stellungnahmen abgegeben: In der ersten Stellungnahme zur Energiepolitik der Schweiz plädiert er für eine ökologische Besteuerung und empfiehlt, auf eine dreifache Reduzierung des Energieverbrauchs bis 2050 hin zu arbeiten. In der zweiten Stellungnahme zu den Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung empfiehlt der Conseil, die Vorschläge um weitere wirtschaftliche und soziale Indikatoren zu ergänzen, und verpflichtet sich, ihre Umsetzung zu überwachen.

9. United Nations, *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*, New York, 1996.

10. BFS und BUWAL, *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Materialien für ein Indikatorensystem. Eine Pilotstudie unter Verwendung der Methodik der Kommission für nachhaltige Entwicklung der UNO*, BFS, Neuenburg 1999.

### 33 für die Schweiz ausgewählte Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung

#### Kategorie Gesellschaft

*Materieller Wohlstand und Armut, Ausbildung, Raumnutzung, Urbanisierung*

1. Gini-Index der Einkommensverteilung
2. Wohnfläche pro Kopf
3. Anteil der Bildungsausgaben am BIP
4. Voraussichtliche Schulbesuchsdauer
5. Nettowanderungsziffer
6. Bevölkerungsanteil in städtischen Gebieten
7. Fläche und Bevölkerung städtischer Siedlungen

#### Kategorie Wirtschaft

*Wirtschaftliches Niveau, Konsumverhalten, Energie*

8. Bruttoinlandprodukt pro Kopf
9. Auslandsschulden im Verhältnis zum BIP
10. Erwerbslosenquote
11. Jährlicher Energieverbrauch pro Kopf
12. Verbrauch erneuerbarer Energien
13. Treibstoffverbrauch pro Kopf im Strassenverkehr
14. Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP

#### Kategorie Umwelt

*Wasser, Luft, Boden, Landwirtschaft, Biodiversität, Abfälle, Radioaktive Abfälle*

15. Mittlerer Wasserverbrauch pro Kopf und Tag
16. Biochemischer Sauerstoffbedarf in Gewässern
17. Treibhausgasemissionen
18. Stickoxidemissionen
19. Verbrauch ozonschädigender Substanzen
20. Luftverschmutzung in urbanen Gebieten
21. Bodennutzungsänderung
22. Ackerland pro Kopf
23. Durch Sonderabfälle kontaminierte Flächen
24. Pflanzenschutzmitteleinsatz
25. Düngemittleinsatz
26. Energieverbrauch in der Landwirtschaft
27. Anteil der Schutzgebiete an der Gesamtfläche
28. Bedrohte Arten/einheimische Arten
29. Entsorgte Hauskehrichtmenge pro Kopf
30. Abfallrecycling und – wiederverwertung
31. Import und Export von Sonderabfällen
32. Erzeugung von Sonderabfällen
33. Erzeugung radioaktiver Abfälle

Quelle: BUWAL/BFS, *Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Materialien für ein Indikatorensystem*, BFS, Neuenburg, 1999.

#### QUELLEN

*Newsletter der DEZA*, «Die Schweiz darf mit den Ergebnissen zufrieden sein», CSD-7, Juli 1999.  
*Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 5, Nr. 1332, Mai 1999.  
*E&D File*, «Commission on Sustainable Development, Seventh Session», Vol. III, Nr. 19, Juli 1999.  
*Umweltschutz*, «Vom globalen Denken zur lokalen Agenda 21», BUWAL-Bulletin 4/98.

#### INTERNET-ADRESSEN

Sekretariat der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD): [www.un.org/esa/sustdev/csd.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/csd.htm)  
*Earth Negotiation Bulletin*: [www.iisd.ca/voloc.html](http://www.iisd.ca/voloc.html)  
 BUWAL-Site zu den lokalen Agenden 21 in der Schweiz: [www.agenda21local.ch](http://www.agenda21local.ch)  
 Agenda 21 für den Kanton Genf: [www.geneve.ch/agenda21](http://www.geneve.ch/agenda21)

### 3.2. UMSETZUNG DER KONVENTION ÜBER KLIMAÄNDERUNGEN

*Bei der Konvention über Klimaänderungen, die 1992 in Rio unterzeichnet wurde, handelt es sich um ein Rahmenübereinkommen mit mehr Grundsatzserklärungen als präzisen Verpflichtungen. Letztere werden anlässlich der Vertragsparteienkonferenzen (COP), die seit dem Inkrafttreten der Konvention (März 1994)<sup>11</sup> jedes Jahr tagen, Schritt für Schritt ausgehandelt. Das vorliegende Kapitel befasst sich mit den Arbeiten der 4. und 5. Konferenz der Klimakonvention-Vertragsparteien (COP-4 und COP-5), welche sich im Herbst 1998 bzw. 1999 namentlich zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls versammelten. Die Bilanz der COP-4 von November 1998 in Buenos Aires fällt sehr gemischt aus. Das Ergebnis der Konferenz besteht in einem Aktionsplan, der die wichtigsten Phasen der Umsetzung der Konvention und des Protokolls bis Ende 2000 festlegt. Die 5. Vertragsparteienkonferenz von November 1999 in Bonn fand unter günstigeren politischen Vorzeichen statt. Zwar blieben bahnbrechende Entscheidungen aus, aber die politische Verhandlungsagenda konnte präzisiert werden. Die Schweiz beteiligte sich an der Pilotphase der Aktivitäten zur gemeinsamen Umsetzung. Parallel bahnt sich in der schweizerischen Energiepolitik eine Wende an: Das neue Energiegesetz ist Anfang 1999 in Kraft getreten; im Oktober 1999 verabschiedete das Parlament das neue sogenannte CO<sub>2</sub>-Gesetz; ausserdem läuft die Diskussion zum Gesetz über den Elektrizitätsmarkt. Schliesslich veranlassten drei Volksinitiativen das Parlament und die schweizerische Regierung, eine ökologische Steuerreform vorzuschlagen.*

#### □ Protokoll von Kyoto

Auf der ersten Vertragsparteienkonferenz von April 1995 in Berlin wurden die Verhandlungen des Protokolls zur Senkung der Treibhausgase eröffnet. Das Protokoll, das lediglich für Industrieländer Reduktionsziele vorschreibt, wurde nach schwierigen Verhandlungen erst zweieinhalb Jahre später, anlässlich der 3. Vertragsparteienkonferenz in Kyoto (COP-3) im Dezember 1997, angenommen.<sup>12</sup>

Auf der COP-3 verpflichteten sich die Industrieländer verbindlich zu bezifferten Reduzierungen. Im Moment hat noch kein Industrieland das Protokoll ratifiziert. Es ist also noch nicht in Kraft getreten. Die Industrieländer sollen den Ausstoss von sechs Treibhausgasen überwachen, um im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Emissionen gegenüber dem Stand von 1990 im Schnitt um mindestens 5,2 % zu senken. Allerdings verfolgen nicht alle Staaten dieselben Ziele. Die Schweiz und die Europäische Union zusammen genommen verpflichteten sich zu einer Reduzierung der einzelnen Emissionen um 8 %, die Vereinigten Staaten um 7 % und Japan um 6 %, während Russland und die Ukraine die Emissionen auf dem Stand von 1990 stabilisieren sollen und Australien seinen Ausstoss gar um 8 % steigern darf!

Daneben sieht das Kyoto-Protokoll so genannte Flexibilitätsinstrumente vor, die den Industrieländern erlauben, einen Teil der Reduktionen im Ausland zu erzielen. Dazu handelt sich um:<sup>13</sup>

11. 180 Staaten haben die Konvention ratifiziert (Stand: September 1999).

12. Der Text des Kyoto-Protokolls und der Konvention über Klimaänderungen kann an folgender Site eingesehen werden: [www.admin.ch/buwal/klima/d/klimapolitik\\_international.htm](http://www.admin.ch/buwal/klima/d/klimapolitik_international.htm)

13. An den ersten beiden Mechanismen (Austausch von Emissionsrechten und gemeinsame Umsetzung) können sich nur die Industrieländer (sogenannter Anhang I der Konvention) beteiligen.

- ❑ Handel mit Emissionszertifikaten (*international emission trading*). Es soll ein internationales Austauschsystem geschaffen werden. Länder, die ihre Emissionen unter die Zielvorgabe gesenkt haben, können die überschüssigen Erlaubnisscheine abtreten (Art. 17);
- ❑ « *gemeinsame Umsetzung* » (*joint implementation*) von Klimaschutzprojekten durch Investoren und Partner der Industrieländer in Osteuropa (Art. 6);
- ❑ « Mechanismus für saubere Entwicklung » (*Clean development mechanism*): Finanzierung von Emissionssenkungsprojekten in den Entwicklungsländern durch die Industrieländer (Art. 12).

Ein Leitgrundsatz der Konvention lautet, dass Politiken und Massnahmen bezüglich der Klimaänderungen kosteneffizient sein müssen, um globale Vorteile zu möglichst niedrigen Kosten zu erzielen («policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost») (Artikel 3 der Konvention). Für das Klimasystem sind sämtliche Reduktionen von Gasemissionen überall auf der Welt grundsätzlich positiv. Da die Grenzkosten der Klimaschutzmassnahmen in den Industrieländern wahrscheinlich höher ausfallen dürften (siehe unten), ist es vorteilhafter, billigere Massnahmen zu ergreifen: Die Instrumente erlauben den westlichen Ländern, ihre Verpflichtungen durch die Finanzierung von Klimaschutzprojekten im Ausland, vor allem in Entwicklungsländern (Mechanismus für saubere Entwicklung) und in den östlichen Ländern (gemeinsame Umsetzung), zu erfüllen. Mit diesen Mechanismen können sie sich Reduktionen von Treibhausgasemissionen anrechnen lassen (siehe unten Abschnitt über das schweizerische Pilotprogramm für gemeinsame Umsetzungsaktivitäten). Verschiedene NRO<sup>14</sup> äusserten jedoch Kritik an den Mechanismen. Wenn die Industrieländer allein darauf setzen, wird der Handel mit den «Verschmutzungsrechten» zum Mittel, um das Problem aus der Welt zu schaffen. Ausserdem wird moniert, das Protokoll habe den Industrieländern über diese Mechanismen implizit ein «Eigentumsrecht» über die Atmosphäre eingeräumt.

Das Protokoll schreibt den Entwicklungsländern weder Ziele noch spezifische Fristen vor. Es wird rechtlich bindend, sobald 55 Staaten – davon die Industrieländer, auf die mindestens 55 % der Emissionen entfallen – es ratifiziert haben. In Wirklichkeit erlaubt die Auflage der 55 % einigen wenigen Ländern (wie den Vereinigten Staaten oder Russland), durch Absprache das Inkrafttreten des Protokolls zu verhindern, da das 55 %-Kriterium ohne sie nicht zu verwirklichen ist.

Das Kyoto-Protokoll wurde am 12. Dezember 1997 zur Unterzeichnung freigegeben. Über 80 Staaten, darunter die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz, haben das Protokoll unterzeichnet, aber noch kein Industrieland hat es ratifiziert; ratifiziert war das Protokoll im November 1999 erst von 16 Staaten, alles Entwicklungsländer. In der Schweiz gilt die Ratifizierung grundsätzlich als gesichert. Die Schweiz wird jedoch abwarten, bis die Parteienkonferenz die Beschlüsse und Anwendungsmodalitäten festlegt. Das Parlament hat im Herbst 1999 das CO<sub>2</sub>-Gesetz verabschiedet; deswegen wird die Ratifizierung keine Änderung der Gesetzgebung erfordern.

Die Verhandlungen waren vom traditionellen Nord-Süd-Spannungsverhältnis geprägt. Die Entwicklungsländer betonten, dass die Industrieländer für die sich

14. Arbeitsgemeinschaft, «Energie, la Suisse à un tournant», *Revue Sud*, 6/1998.

verschärfenden Treibhauseffekte verantwortlich seien und dass sie die Kosten für die Bekämpfung der globalen Erwärmung tragen sollten. Die Industrieländer ihrerseits äusserten Bedenken an den rasch anwachsenden Emissionen in den südlichen Ländern und verlangten formelle Zusagen, den Anstieg einzudämmen. Die Forderung schlug sich im Beschluss des amerikanischen Kongresses und Senats von 1997 nieder, das Protokoll nicht ohne eine Einigung zur Beteiligung der Entwicklungsländer zu ratifizieren. Daneben wird die Diskussion auch von Meinungsunterschieden zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft sowie der Schweiz belastet: Die USA möchten die Emissionen nicht durch innenpolitische Regelungen, sondern durch «Flexibilitätsinstrumente» reduzieren, während die Europäer interne Begrenzungsmassnahmen bevorzugen (im Gegensatz zu Mechanismen, die diese Verringerungen im Ausland erzielen), z.B. die Ökosteuer, und die Kyoto-Mechanismen nur beschränkt einsetzen wollen.

---

### **Von der Unterzeichnung zur Umsetzung einer internationalen Konvention**

*Die Rahmenkonventionen über Klimaänderungen und über die biologische Vielfalt*, die anlässlich der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio unterzeichnet wurden, markierten den Anfang eines bis heute andauernden Prozesses. Im *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt* werden die Verhandlungen der Konferenzparteien zur Abklärung der Umsetzung der beiden Übereinkommen Jahr für Jahr mitverfolgt und zusammengefasst.

*Unterzeichnung und Ratifizierung eines internationalen Vertrags.* Bei der Unterzeichnung eines Vertrags handelt es sich um einen feierlichen Akt als Schlusspunkt des Verhandlungsverfahrens unter den betreffenden Staaten. Die Unterschrift beweist, dass einem Staat an einer bestimmten Thematik gelegen ist, auferlegt ihm jedoch keine rechtliche Verpflichtung. Ein Vertrag wird für die Staaten erst mit der Ratifizierung obligatorisch. In der Schweiz ist der Bundesrat befugt, Verträge zu unterzeichnen; ratifiziert werden sie vom Parlament.

*Inkrafttreten eines internationalen Vertrags.* Ein internationaler Vertrag tritt nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden durch eine bestimmte Anzahl Staaten in Kraft. Im Allgemeinen werden die Zahl der erforderlichen Ratifizierungen sowie die jeweiligen Modalitäten der Konvention im fraglichen Vertragstext angegeben.

*Vertragsparteienkonferenz.* Nach Inkrafttreten des internationalen Vertrags treffen sich die Vertragsparteien – d.h. die Staaten, die ihn ratifiziert haben – regelmässig zur Umsetzung. Häufig müssen die Texte, die ja Rahmenübereinkommen darstellen, weiter ausgehandelt werden, um die Umsetzung genauer abzuklären. Diese Versammlungen sind als «Vertragsparteienkonferenz der X Y-Konvention» bekannt und werden nummeriert. Im diplomatischen und juristischen Jargon verwendet man Kürzel, die sich mittlerweile eingebürgert haben; so ist z.B. die vierte Vertragsparteienkonferenz des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen von November 1998 in Buenos Aires auch unter der Abkürzung COP-4 KRK bekannt.

---

#### **❑ Vierte Vertragsparteienkonferenz (COP-4), Buenos Aires (2.–13. November 1998)**

Die 4. Vertragsparteienkonferenz (COP-4) der Konvention über Klimaänderungen wurde vom 2.–13. November 1998 in Buenos Aires abgehalten. Über 5000 Teilnehmer waren zugegen. Die schweizerische Delegation unter Leitung von BUWAL-Direktor Philippe Roch setzte sich aus Vertretern des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft zusammen. Am Ministerteil war die Schweiz durch Philippe Roch vertreten.

Während des hochrangigen Segments vermittelten die Minister einen Überblick über die nationalen Massnahmen im Bereich der Klimaänderungen. Philippe Roch informierte im Namen der Schweiz, dass eine Kammer des schweizerischen Parlaments ein Gesetz angenommen habe, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2010 gegenüber dem Stand von 1990 um 10 % zu senken<sup>15</sup>. Er erinnerte an den schweizerischen Vorschlag auf der Konferenz, die in den Protokollen von Kyoto und von Montreal angeführten Gase zusammen zu betrachten: Verschiedene Gase, die das Montrealer Protokoll als Alternativen zu FCKW vorstellt, weisen ein erhebliches Klimaerwärmungs-Potenzial auf. Schliesslich betonte der BUWAL-Direktor die Verantwortung der Industrieländer und begrüsst den «Mechanismus für saubere Entwicklung», den er als sehr vielversprechendes Instrument bezeichnete.

### *Ergebnisse der Konferenz von Buenos Aires*

Die Konferenz von Buenos Aires endete mit der Annahme eines Aktionsplans, in dem die Parteien ihren Willen bekräftigten, das Übereinkommen umzusetzen und das künftige Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls vorzubereiten. Das Dokument umfasst verschiedene Beschlüsse: Finanzierungsmechanismen, Technologietransfer, schädliche wirtschaftliche Auswirkungen der Klimaänderungen und der Klimaschutzmassnahmen für Entwicklungsländer, Pilotphase der gemeinsamen Projekte, Mechanismen des Kyoto-Protokolls und Vorbereitung der ersten Vertragsparteienkonferenz nach Inkrafttreten des Protokolls. Ferner legt das Aktionsprogramm die erforderlichen Umsetzungsfristen für die drei Instrumente (Flexibilitätsinstrumente) bis Ende 2000 fest.

Zwei Hauptereignisse prägten den Ablauf der Konferenz. Zunächst hatte Argentinien, Gastgeber der Konferenz, beschlossen, aus dem Lager der Entwicklungsländer auszuscheren und seine Absicht bekannt zu geben, auf der nächsten Vertragsparteienkonferenz (COP-5) zwingende Verpflichtungen zur Treibhausgasreduktion einzugehen. Mit dieser Erklärung brach Argentinien das Tabu der Freiwilligkeit von Verpflichtung zu Emissionssenkungen für Entwicklungsländer. Das zweite Ereignis spielte sich weniger als 24 Stunden später mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch die Vereinigten Staaten ab. Auf einer Pressekonferenz bezeichnete der amerikanische Staatssekretär Eizenstat den Beschluss von Präsident Menem als historischen Schritt; die argentinische Initiative, so Eizenstat, stelle genau die wesentliche Beteiligung der Entwicklungsländer dar, welche eine Ratifizierung des Protokolls durch die Vereinigten Staaten voraussetze.

### *Evaluation der Konferenz von Buenos Aires*

An den Ergebnissen der Konferenz von Buenos Aires scheiden sich die Geister. Einige sehen in den Diskussionsresultaten nur geringe oder gar keine Fortschritte, während nach Auffassung anderer trotz allem signifikante Ergebnisse erzielt wurden. Philippe Roch rechnet sich zur zweiten Gruppe. Beim Abschluss der Konferenz bemerkte er, dass am Ende der Kyoto-Konferenz noch keineswegs feststand, welche Massnahmen zur Erfüllung der präzisen Treibhausgas-Reduktionsziele getroffen werden müssten, dass sich dagegen in Buenos Aires alle auf ein klares Arbeitsprogramm einigen konnten, das Ende 2000 bzw. Anfang 2001 zur Einführung von genauen Reduzierungs-Instrumenten führen

15. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz wurde vom Schweizer Parlament im Herbst 1999 verabschiedet.



soll.<sup>16</sup> Die Nichtregierungsorganisationen hielten mit ihrer Kritik nicht hinterm Berg. Die Friends of the Earth stempelten das Ergebnis als «Inaktionsplan» und das Treffen von Buenos Aires als «Jahrmarkt von Händlern, welche die fossile Brennstoffindustrie retten wollten», ab. Greenpeace beklagte, die Konferenz sei auf Kosten der Wissenschaft zu einer Handels- und Wirtschaftsverhandlung geworden.<sup>17</sup>

□ *Fünfte Vertragsparteienkonferenz (COP-5),  
Bonn (25. Oktober bis 5. November 1999)*

Die 5. Vertragsparteienkonferenz tagte vom 25. Oktober bis zum 5. November 1999 in Bonn. Die Verhandlungen der Konferenz, der über 4000 Delegierte aus 163 Staaten beiwohnten, bezogen sich überwiegend auf die technischen und politischen Aspekte der im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Mechanismen. Die schweizerische Delegation wurde von BUWAL-Direktor Philippe Roch angeführt und bestand aus Vertretern des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des seco, des Bundesamtes für Energie und des Departements für auswärtige Angelegenheiten. Ausserdem gehörten ihr drei Vertreter von Nichtregierungsorganisationen der Bereiche Wissenschaft und Wirtschaft sowie von Umwelt- und Hilfsorganisationen an (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Vorort, WWF Schweiz).

In Übereinstimmung mit dem vom Bundesrat festgelegten Mandat bemühte sich die schweizerische Delegation, einen glaubwürdigen Einsatz der wirtschaftlichen Instrumente sicherzustellen. Sie engagierte sich für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Reduktionsmöglichkeiten im Ausland und jenen im Inland. Die Schweiz setzte sich für die Einführung eines strengen Kontrollsystems zur Einhaltung der Bestimmungen ein. Ferner stellte die schweizerische Delegation das neue, im Oktober 1999 vom Parlament angenommene CO<sub>2</sub>-Gesetz vor (siehe unten). Dieses sieht ab 2010 eine Verringerung der nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionen um 10% gegenüber 1990 vor. Die Schweiz hat als erstes Land unter ausdrücklichem Bezug auf das Kyoto-Protokoll nationale Massnahmen ergriffen.<sup>18</sup>

Am Ministersegment der Konferenz beteiligten sich über hundert Minister. Der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder forderte die Regierungen in seiner Erklärung auf, das Kyoto-Protokoll rasch zu ratifizieren, damit es im Jahr 2002 – zehn Jahre nach dem Erdgipfel von Rio – in Kraft treten könne. Diese Terminvorgabe löste die erforderliche politische Dynamik aus, so dass das Kyoto-Protokoll rasch unterzeichnet werden dürfte. Die Delegationen verabschiedeten ausserdem den Kalender der künftigen Verhandlungen, die auf der nächsten Vertragsparteienkonferenz im November 2000 in Den Haag (COP-6) abgeschlossen werden sollten. Der Exekutivsekretär des Klimaübereinkommens, Michael Zammit Cutajar, bezeichnete das politische Umfeld als weit besser als erwartet und hob das Engagement und die Bereitschaft der anwesenden Minister hervor, konkrete Ergebnisse zu erzielen.<sup>19</sup> Auch die schweizerische Delegation

16. «La Suisse optimiste après le Sommet sur le climat», *Le Temps*, 17. November 1998.

17. «La planète se réchauffe, Buenos Aires n'y changera rien», *Le Temps*, 16. November 1998.

18. UVEK, «Klimakonvention der Vereinten Nationen: 5. Konferenz der Vertragsparteien, Bonn – Reduktion von Treibhausgasemissionen in Industrie- und Entwicklungsländern», «Die Schweizer Delegation ist zufrieden», *Pressemitteilungen*, 4. Oktober 1999 und 5. November 1999.

19. UNFCCC, «Ministers Pledge to Finalize Climate Agreement by November 2000», *Press Release*, 5. November 1999.



war mit den Resultaten der COP-5 sehr zufrieden und betonte, die Verständigung und die Zusammenarbeit unter den Partnern hätten sich seit Kyoto und Buenos Aires deutlich verbessert.

#### □ *Schweizerisches Pilotprogramm für die Aktivitäten der gemeinsamen Umsetzung*

1996 bekundete die Schweiz ihre Absicht, sich an der Pilotphase der gemeinsamen Umsetzungsaktivitäten (AIJ) zu beteiligen. Das schweizerische Dreijahresprogramm wurde im Februar 1997 unter der Abkürzung SWAPP (Swiss AIJ Pilot Program)<sup>20</sup> lanciert. Das SWAPP-Sekretariat ist in das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) eingebunden. Ein interdepartementaler Ausschuss mit Vertretern der Bundesämter für Umwelt und für Energie, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und des seco beaufsichtigt seine Aktivitäten.<sup>21</sup>

Das schweizerische Pilotprogramm verfolgt folgende Ziele:

- Erfahrungen mit dem Einsatz der AIJ sammeln;
- Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Umsetzung der Konvention über Klimaänderungen leisten;
- Kosten-Nutzen-Potenzial der Instrumente zur gemeinsamen Umsetzung mit den Entwicklungsländern (Mechanismus für saubere Entwicklung) und mit den östlichen Ländern (gemeinsame Umsetzung) ausschöpfen;
- Modellprojekte verwirklichen;
- Technologietransfer zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen und zur Förderung von Privatsektor-Investitionen vorantreiben;
- zur Entwicklung von verlässlichen Methoden zur Quantifizierung und Kontrolle der tatsächlichen Emissionsreduzierungen beitragen.

#### *Aktivitäten von SWAPP*

Die Aktivitäten von SWAPP umfassen verschiedene Bereiche. Das Ziel ist eine optimale Nutzung der Pilotphase.<sup>22</sup> Seit Sommer 1999 läuft in Rumänien ein Projekt über die Sanierung zweier fernbetriebener Heizungsnetze in zwei rumänischen Städten und über die Installation neuer Heizzentralen. Während der fünfzehnjährigen Projektdauer sollen schätzungsweise 140'000 Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart werden. Das Projekt wird zu 5,5 Millionen Franken vom Bund finanziert; Rumänien bestreitet die lokalen Kosten. Im Rahmen der SWAPP-Aktivitäten unterstützt die Schweiz zusammen mit der Weltbank ein Projekt, das Regierungen der Länder, die als mögliche Empfänger der gemeinsamen Umsetzungsaktivitäten gelten, helfen soll, die Chancen der neuen Instrumente besser zu nutzen.

Ausserdem bemüht sich die schweizerische Regierung während der Pilotphase, Privatinvestitionen für Emissionsbegrenzungsprojekte zu begünstigen.<sup>23</sup> Im Januar und November 1999 wurden zwei Rundtischgespräche Bund-Privatsektor organisiert mit dem Ziel, schweizerische Unternehmen über die Flexibilitäts-

20. Das Konzept der AIJ und die Aktivitäten des Programms werden an der Website von SWAPP ausführlich beschrieben ([www.admin.ch/swissaij](http://www.admin.ch/swissaij)).

21. SWAPP, *Pressemappe AIJ Pilot Program*, Januar 1999. Im Internet: [www.admin.ch/swissaij/pdf/in-pd-swapp99f-pdt](http://www.admin.ch/swissaij/pdf/in-pd-swapp99f-pdt)

22. Im Internet wird ein Überblick über die Tätigkeiten des SWAPP vermittelt: [www.admin.ch/swissaij/activitiesgody.html](http://www.admin.ch/swissaij/activitiesgody.html)

23. Die Zusammenfassung des Rundtischgesprächs zwischen dem Bund und dem Privatsektor zu AIJ kann an folgender Internet-Adresse eingesehen werden: [www.admin.ch/swissaij/fin\\_rt\\_summary.html](http://www.admin.ch/swissaij/fin_rt_summary.html)

instrumente zu informieren und sie zur Teilnahme an den gemeinsamen Umsetzungsaktivitäten (AIJ) aufzufordern. Das Interesse der schweizerischen Unternehmen an den neuen Mechanismen lässt sich bislang schwer abschätzen. Es wird von ihren Verpflichtungen zur Emissionssenkung nach der Annahme des CO<sub>2</sub>-Gesetzes und vom internationalen Rahmen nach der 6. Vertragsparteienkonferenz im Jahr 2001 abhängen. Die Flexibilitätsinstrumente des Kyoto-Protokolls gehen davon aus, dass die Grenzkosten für Klimaschutzmassnahmen in den Industrieländern höher ausfallen. Beim heutigen Diskussionsstand handelt es sich jedoch erst um eine Hypothese, da die Umsetzungskosten noch nicht evaluiert werden konnten (Einbezug der Preise in die Transaktion, institutionelle Vereinbarungen usw.). Die schweizerischen Unternehmen verfolgen daher die Diskussion weiterhin mit und hoffen, durch die Flexibilitätsinstrumente bei Emissionssenkungen im Ausland von niedrigeren Kosten zu profitieren. Im Postulat G.-R. Plattner (sozialdemokratischer Basler Ständerat) vom Juni 1998 wird vom Bundesrat eine Evaluation der Instrumente des Kyoto-Protokolls angefordert. Der Bundesrat hat dieses Postulat angenommen und wird dem Parlament Ende 2000 einen Bericht über die Anwendungsmöglichkeiten und das Potenzial der neuen marktwirtschaftlichen Klimaschutz-Instrumente unterbreiten. Der Bericht soll ausserdem das Interesse der Schweizer Unternehmen an diesen Vorkehrungen aufzeigen.

Anlässlich der Brasilienreise von Bundesrat Pascal Couchepin im Juli 1999 wurden zwei Abkommen im Umweltschutzbereich unterzeichnet. Dazu wurde im Budget ein Betrag von 8,6 bis 11,8 Millionen Franken für die nächsten fünf Jahre veranschlagt. Das erste Abkommen betrifft eine gemeinsame schweizerisch-brasilianische Studie zur Analyse der noch offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Konzept «Mechanismus für saubere Entwicklung» (die Hilfe gehört in den Rahmen des Projekts Schweiz/Weltbank)<sup>24</sup>. Das zweite Abkommen bezieht sich auf die gemeinsame Errichtung des «Cleaner Production Center» mit Sitz in São Paulo. Das Zentrum soll die industriellen Produktionstechniken verbessern und die ökologische Effizienz von umweltverträglicheren Verarbeitungsmethoden steigern<sup>25</sup>. In Kolumbien, in El Salvador und in Costa Rica finanziert die Schweiz drei ähnliche Zentren, die bereits in Betrieb sind.

#### □ *Die Klimapolitik der Schweiz*

Mit einem jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoss von knapp über 6 Tonnen pro Bewohner liegt die Schweiz deutlich über dem Zielwert von 1 bis 2 Tonnen, den die Wissenschaft langfristig als global klimaverträglich erachtet. Gegenüber den OECD-Ländern schneidet die Schweiz gut ab: Die Industrieländer liegen durchschnittlich bei 11 Tonnen, während das weltweite Mittel 4 Tonnen pro Bewohner beträgt.

Zwecks Verbesserung dieser Lage und um die Verpflichtungen aus der Konvention über Klimaänderungen und aus dem Kyoto-Protokoll zu erfüllen, setzt die Schweiz den Schwerpunkt auf interne Massnahmen zur Einschränkung des fossilen Brenn- und Treibstoffverbrauchs. Die Klimapolitik der Schweiz beruht auf der Energie-, Umwelt-, Verkehrs-, Land- und Forstwirtschaftspolitik und auf der ökologischen Steuerreform.

24. seco, «Die Schweiz und Brasilien analysieren Klimaschutzinstrumente», *Pressemitteilung*, 7. Juli 1999.

25. seco, «Schweiz lanciert „Cleaner Production Center“ in Brasilien», *Pressemitteilung*, 7. Juli 1999.

Das neue Energiegesetz ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten.<sup>26</sup> Es zielt auf eine sparsame und rationelle Energieverwendung sowie auf den vermehrten Einsatz einheimischer und erneuerbarer Energiequellen ab.

Im Herbst 1999 verabschiedete das Parlament mit dem CO<sub>2</sub>-Gesetz das Kernstück der schweizerischen Klimapolitik. Beim CO<sub>2</sub>-Gesetz handelt es sich um ein ausgezeichnetes Beispiel für das Zusammenspiel von Wirtschaftszielen und Umweltsanliegen. Das Gesetz soll das Verantwortungsbewusstsein der betreffenden Akteure wecken und die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftskreisen verbessern. Ausserdem setzt es auf Anreize an Stelle von Verpflichtungen oder Verboten.

Die hauptsächlichen Bestandteile des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sind:

- ❑ Festlegung des CO<sub>2</sub>-Emissions-Reduktionsziels von 10 % bis zum Jahr 2010 gegenüber dem Stand von 1990;
- ❑ Berücksichtigung der vom Bund bereits verabschiedeten oder geplanten Massnahmen, die zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen beitragen;
- ❑ Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe frühestens im Jahr 2004, sofern sich die Zielvorgaben mit den anderen Massnahmen voraussichtlich nicht erreichen lassen;
- ❑ Freistellung für Unternehmen, die sich zu fakultativen CO<sub>2</sub>-Reduktionen verpflichten;
- ❑ möglicher Einsatz internationaler Instrumente gemäss dem Kyoto-Protokoll.

Mit der Annahme des Gesetzes verfügt die Schweiz über die erforderlichen Gesetzesgrundlagen zur Umsetzung der Verpflichtungen von Kyoto. Als erstes Land schreibt die Schweiz in ihrer Gesetzgebung fest, dass die Ziele von Kyoto erreicht werden müssen.

Allerdings sind noch zahlreiche Projekte im Gang, welche die Klimapolitik betreffen werden. Im Oktober 1998 erstellte der Bundesrat eine allgemeine Übersicht über seine künftige Energiepolitik. Er sprach sich mittelfristig für eine ökologische Steuerreform und kurzfristig für eine Energieabgabe aus.<sup>27</sup> Das Gesetz über den Elektrizitätsmarkt befindet sich in Ausarbeitung. Ausserdem kündigte der Bundesrat im Juni 1999 die Überarbeitung der Atomenergiegesetzgebung an. Drei Initiativen sind noch hängig: die «Solar-Initiative», die «Energie-Umwelt-Initiative» und die Initiative «Energie statt Arbeit besteuern». Anlässlich der Herbstsession 1999 einigte sich das Parlament auf zwei Gegenprojekte zu den Volksinitiativen. Im direkten Gegenprojekt zur «Energie-Umwelt-Initiative» (Aufnahme einer grundlegenden Bestimmung in die Bundesverfassung mit Blick auf die Besteuerung der nicht erneuerbaren Energien, geschätzter Wert von über 3 Milliarden Franken jährlich) schlägt das Parlament vor, den Erlös der so genannten Anreizabgabe, die sich auf 2 Rappen pro Kilowattstunde belaufen würde, ausschliesslich zur Entschädigung der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlten Lohnnebenkosten zu verwenden. Dieses Gegenprojekt - der erste Schritt der ökologischen Steuerreform - wurde vom Parlament angenommen. Gleiches gilt für das Gegenprojekt zur «Solar-Initiative», das als Übergangsbe-

26. Botschaft über das Energiegesetz (EnG) vom 21. August 1996.

27. UVEK/EFD, «Zuerst Energieabgabe, dann neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen», *Pressemitteilung*, 28. Oktober 1998.

stimmung konzipiert ist: Über die so genannte Förderabgabe wird eine Subventionsregelung von 450 Millionen Franken pro Jahr eingeführt.<sup>28</sup>

Das Schweizervolk wird wahrscheinlich bereits im Laufe des Jahres 2000 über die Initiativen und ihre Gegenprojekte abstimmen.

▢ JSDW 1998, «Umsetzung der Konvention über Klimaänderungen», S. 208–213.

## Ökologische Steuerreform

Die ökologische Steuerreform steht im Rampenlicht der politischen Debatte in der Schweiz. Das belegt eine Reihe von Projekten: drei Volksinitiativen, Vorschläge des National- und des Ständerates sowie die Arbeiten des Bundesrates. Hauptziel ist die stärkere Besteuerung von nicht erneuerbaren Energieträgern wie Erdöl, Gas, Kohle und Uran. Die niedrigen Energiepreise bilden keinen Anreiz für sparsamen Energieumgang. In realen Preisen ausgedrückt sind Brennstoffe heute billiger als je zuvor. Die Bundesbehörden möchten vor allem das Konzept der rein ökologischen Steuerreform in den Vordergrund stellen. Die Energiesteuereinnahmen sollen nicht in die Staatskasse fließen, sondern zur Senkung der Lohnkosten dienen; die Unternehmen zahlen dann zwar mehr für die Energie, aber die Arbeit wird weniger besteuert. Langfristig dürfte die Wirtschaft sogar von einer höheren Energieeffizienz profitieren.

Die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) hat eine Referenzbrochure mit einer Beschreibung der Grundlagen und Instrumente der ökologischen Steuerreform veröffentlicht.

Quellen: Umwelt, «Wirksames Steuer-Instrument zur Schonung der Umwelt», BUWAL-Informationsbulletin 1/99. SGU, Gemeinsam gewinnen! Ökologische Steuerreform, SGU, Oktober 1998.

### QUELLEN

BUWAL, *Pressemitteilungen*, veröffentlicht 1999.

BUWAL, *Faktenblätter*, veröffentlicht anlässlich der 4. Vertragsparteienkonferenz – Buenos Aires (Oktober 1998) und der 5. Vertragsparteienkonferenz – Bonn (Oktober 1999).

UNEP, «Buenos Aires 1998», *Pressemappe*, UNEP, November 1998.

UNO, Sekretariat des Rahmenübereinkommens für Klimaänderungen, *Pressemitteilungen*, erschienen 1998 und 1999.

E&D File, «UN Framework Convention on Climate change: COP-4», United Nations non Governmental Liaison Service/NGLS, Vol. III, Nr. 18, Dez. 98–Jan. 99.

Umweltschutz, «Viele kleine Fortschritte führen auch ans Ziel. Bilanz der Klimakonferenz von Buenos Aires», BUWAL-Bulletin, 1/99.

*Courrier de la Planète*, Dossier «Le climat risque majeur et enjeu politique. De la conférence de Kyoto à celle de Buenos Aires», Solagral et Global Change, März–April 1998.

*Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 12, Nr. 97, Juni 1999.

Swiss AIJ Pilot Program, «Die Flexibilitätsmechanismen des Kyoto-Protokolls und das Schweizer AIJ-Programm», *Pressemappe*, Januar 1999.

wf, *Dokumentation Politik* Nr. 11, Energiepolitik, Ausgabe 1999.

Arbeitsgemeinschaft, «Energie, la Suisse à un tournant. Plaidoyer pour une réforme fiscale écologique», *Revue Sud*, 6/1998.

### INTERNET-ADRESSEN

Konvention über Klimaänderungen: [www.unfccc.de](http://www.unfccc.de)

Web-Site des UNEP zu internationalen Umweltschutzübereinkommen: [www.unep/ch/iuc.html](http://www.unep/ch/iuc.html)

BUWAL: [www.admin.ch/buwal/](http://www.admin.ch/buwal/)

*Earth Negotiation Bulletin*: [www.iisd.ca/vol12/etoc.html](http://www.iisd.ca/vol12/etoc.html)

Swiss AIJ Pilot Program: [www.admin.ch/swissaij](http://www.admin.ch/swissaij)

wf (Pipeline – Dokumentation Politik): [www.politique.ch/index/htm](http://www.politique.ch/index/htm)

28. Es ist wichtig, zu unterscheiden zwischen der *Förderabgabe* im Energiebereich – 0,3 Rappen pro Kilowattstunde mit einer Höchstdauer von fünfzehn Jahren (vorübergehende Abgabe auf nicht erneuerbare Energien) und der *Anreizabgabe* (in Form einer Verfassungsbestimmung), – die höchstens 2 Rappen pro Kilowattstunde betragen wird.

### 3.3. UMSETZUNG DER BIODIVERSITÄTSKONVENTION

*Im Februar 1999 versammelten sich die Regierungen von über 130 Ländern in Cartagena zur Unterzeichnung eines Protokolls über die biologische Sicherheit. Nach zehn Verhandlungstagen gelang es den Delegierten jedoch nicht, das Dokument fertigzustellen, und die Konferenz endete mit einem Misserfolg. Auch die Schweiz beteiligte sich an den Verhandlungen. Sie hatte eine Kompromissgruppe gebildet und geleitet, die sich – erfolglos – bemühte, den Stillstand zu überwinden.*

#### □ Ausserordentliche Parteienkonferenz (Februar 1999)

Die erste ausserordentliche Tagung der Vertragsparteien (COP-ex) der Biodiversitätskonvention wurde am 22. und 23. Februar 1999 in Cartagena (Kolumbien) abgehalten. Über 600 Teilnehmer, die 138 Regierungen, NRO, die Industrie und die Wissenschaftsgemeinde vertraten, waren zugegen. Die Vertragsparteien der Konvention sollten ein internationales Protokoll über die Sicherheit in der Biotechnologie (Biosicherheit) verabschieden. Im Vorfeld der COP-ex mussten die Delegierten während zehn intensiver Verhandlungstage einen Text erarbeiten und für die formelle Annahme vorbereiten.<sup>29</sup> Der Text erzielte jedoch keinen Konsens, so dass die Konferenz letztlich scheiterte.

Die schweizerische Delegation unter der Leitung von Botschafter Beat Nobs (BUWAL) umfasste Vertreter des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie des Bundesamtes für Aussenwirtschaft.

#### □ Protokoll über die biologische Sicherheit

Im November 1995 hatte die COP-2 in Jakarta beschlossen, ein Protokoll über die biologische Sicherheit einzuführen. Damit sollen die mögliche Beeinträchtigung der Artenvielfalt und der Umwelt durch die Ein- und Ausfuhr von lebenden, gentechnisch veränderten Organismen (VLO)<sup>30</sup> vermieden werden. In den Diskussionen über die Verhütung biotechnologischer Risiken äussert sich die wachsende Besorgnis der Öffentlichkeit angesichts der Gefahren der neuen Biotechnologien wie z.B. Gentechnik.

Das Protokoll über die biologische Sicherheit, das derzeit ausgehandelt wird, umfasst im Wesentlichen folgende Bestimmungen:

- Einführungsklauseln (Präambel, Ziele, Definitionen)
- Geltungsbereiche des Protokolls;
- Mechanismus der vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage (AIA);<sup>31</sup>
- Risikoevaluation und -management;

29. Bei der BSWG handelt es sich um eine Sonderarbeitsgruppe für biologische Sicherheit mit einem Mandat der Vertragsparteienkonferenz. Sie tagte vom 14. bis 22. Februar zum sechsten Mal (BSWG-6) in Cartagena mit dem Ziel, das Protokoll abzuschliessen, das der COP-ex unterbreitet werden sollte.

30. Der Ausdruck «veränderte lebende Organismen» (VLO) stammt von der COP. Darunter sind transgene (gentechnisch veränderte) Pflanzen und Tiere, Mikroorganismen wie Viren und Bakterien zu verstehen; häufig werden sie als gentechnisch veränderte Organismen (GVO) bezeichnet.

31. In den meisten Texten zum Verfahren der vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage wird die englische Abkürzung AIA verwendet (Advanced Informed Agreement).

- ❑ unfreiwillige Grenzüberschreitung und Dringlichkeitsmassnahmen;
- ❑ Handhabung, Transport, Verpackung, Beschriftung;
- ❑ Informationsaustausch, «Capacity building», Sensibilisierung/Beteiligung der Öffentlichkeit;
- ❑ sozioökonomische Erwägungen;
- ❑ illegaler Verkehr;
- ❑ Verantwortung und Entschädigung;
- ❑ Finanzmechanismen, Finanzressourcen;
- ❑ institutionelle Bestimmungen (Sekretariat, Unterorgane, Inkrafttreten);
- ❑ Anhänge:
- ❑ erforderliche Notifizierungsinformationen für die vorherige Zustimmung in Kenntnis der Sachlage;
- ❑ für die Risikoevaluation zu berücksichtigende Faktoren.

In den meisten Ländern mit Biotechnologie-Industrien existiert zwar ein Rechtsrahmen, aber noch nicht alle Staaten haben eine einschlägige nationale Gesetzgebung eingeführt. Ausserdem fehlt ein rechtlich verbindliches internationales Abkommen zu grenzüberschreitenden Transporten von VLO durch kommerzielle Tätigkeiten, durch Entweichen oder durch Abstossung. Das Ziel der Konvention (erster Artikel) besteht darin, zur Garantie eines angemessenen Schutzniveaus im Transfer, der Weiterverarbeitung und der risikofreien Verwendung von VLO, die auf die moderne Biotechnologie zurückgehen, beizutragen. Das Vorsorgeprinzip und die Gefahren für die menschliche Gesundheit werden erwähnt. Beim aktuellen Verhandlungsstand schliesst der Artikel Verweise auf sozioökonomische Sachzwänge und auf Derivatprodukte aus und konzentriert sich vor allem auf grenzüberschreitende Bewegungen. Anlässlich des Treffens von Cartagena konnte kein Konsens erzielt werden. Im Gegensatz zu bestimmten Industrieländern wollten mehrere Entwicklungsländer beispielsweise die Verweise auf sozioökonomische Sachzwänge beibehalten.

Gleich zu Verhandlungsbeginn zeichneten sich in zahlreichen Punkten deutliche Meinungsunterschiede ab.<sup>32</sup> Erste Uneinigkeiten traten bereits bei der Festlegung des Geltungsbereichs des Protokolls und zum Verfahren der vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage (AIA) auf. Das AIA-Verfahren – ein Kernpunkt des Protokolls – soll Einfuhrländern freien Zugang zu allen Informationen gewährleisten, damit sie mögliche Umweltauswirkungen der VLO zuvor evaluieren können. Die Länder einigten sich darauf, gentechnisch verändertes und zum Setzen bestimmtes Saatgut sowie andere in der Natur freigesetzte VLO in den Geltungsbereich des Abkommens aufzunehmen. Uneinigkeit herrscht jedoch zur Frage, welche anderen gentechnisch veränderten Organismen oder «Produkte davon» dem Verfahren zu unterstellen sind.

Zur heiklen Frage der Aufteilung von Kompetenzen und Verpflichtungen zwischen Privatsektor und Regierungen bei der Umsetzung der operationellen Aspekte des Protokolls konnte ebensowenig ein Konsens gefunden werden. Aus-

32. Alle Artikel des Protokolls sowie die Punkte, zu denen es unter den Verhandlungsparteien Differenzen gibt, befinden sich an der Site des Earth Negotiation Bulletin ([www.iisd.ca/linkages/vol09/enb09117e.html](http://www.iisd.ca/linkages/vol09/enb09117e.html))



serdem stiessen die Verhandlungsteilnehmer auf weitere Hindernisse technischer Art: Detailgrad der technischen Bestimmungen zu Risikoevaluation und -management, Berücksichtigung der Haftungsfragen und der sozioökonomischen Entschädigung. Der Hauptstreitpunkt betrifft jedoch die Massnahmen, die bei der Ausfuhr von Agrarprodukten, die VLO enthalten und zum Verbrauch oder zur Weiterverarbeitung bestimmt sind (Körner), angewandt werden sollen. Diese Frage ist für den internationalen Agrarhandel wesentlich und wirkt sich auf die Bestimmungen zur Information – einschliesslich der Beschriftung – in den Handelsbeziehungen mit Nichtparteien-Staaten und auf das Verhältnis zu anderen internationalen Abkommen (vor allem WTO-Verträgen) aus.

#### *Haltung der verschiedenen Akteure*

Die «Miami-Gruppe»<sup>33</sup>, ein Bündnis von sechs Getreideproduzenten, versuchte den Abschluss des Protokolls durch intensives Lobbying zu verhindern. Ihre Unnachgiebigkeit in Sachen AIA-Verfahren (die Gruppe will gentechnisch veränderte Organismen, die zum menschlichen oder tierischen Verbrauch bestimmt sind, aus dem Protokoll ausklammern) war mit ein Grund für den Verhandlungsstillstand. Die Europäische Union bestand entschlossen auf der Kenntlichmachung der Produkte, die VLO enthalten.

Auch in der Frage der Vereinbarkeit der Protokoll-Klauseln mit anderen internationalen Verpflichtungen, insbesondere mit den WTO-Regeln, wurde hart verhandelt. Die Miami-Gruppe vertrat nachdrücklich die Ansicht, dass die Regeln des Protokolls mit dem WTO-Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen (SPS)<sup>34</sup> vereinbar seien. Andere Staaten waren der Auffassung, die «WTO-Schutzklausel» würde die internationalen Handelsregeln im Vergleich zu den Umweltzielen des Protokolls übergewichten. Nach einem Kompromissvorschlag der Europäischen Union sollte die Präambel (anstelle des Verweises auf die Vereinbarkeit) präzisieren, dass das Protokoll und die übrigen internationalen Verpflichtungen sich gegenseitig fördern. In diesem Punkt kam kein Konsens zustande.

Die Schweiz vertrat im ganzen Verhandlungsverlauf eine Mittelposition.<sup>35</sup> Zum einen forderte sie völlige Transparenz für Importprodukte (in der Schweiz unterstehen alle Einfuhren von Produkten mit VLO der Bewilligungspflicht durch die Bundesämter; lebende Organismen wie z.B. Saatgut müssen gekennzeichnet werden). Ausserdem verlangt die Schweiz eine spezifische Beschriftung für Nahrungsmittel. Viel unbestimmter äusserte sie sich dagegen zu den Haftungsfragen in der Gentechnik, zumal sie diesen Punkt erst später behandeln möchte. Trotz der zurückhaltenden Position lag der Schweiz sehr daran, dass die Konferenz von Cartagena in die Unterzeichnung eines Protokolls mündet. Um den Stillstand zu überwinden, gründete und leitete sie die «Kompromissgruppe», der Japan, Mexiko, Korea, Norwegen und Neuseeland angehörten. Die Überlegungen der Gruppe sollten es ermöglichen, neue Vorschläge zu unterbreiten, die alle Delegationen mit Ausnahme der «Miami-Gruppe» unterstützten.

33. Zur «Miami-Gruppe» gehören die Vereinigten Staaten und Kanada – auf sie entfallen fast 90 % des Getreidemarktes – Australien, Argentinien, Chile und Uruguay. Die Vereinigten Staaten haben die Konvention über die Biodiversität nicht ratifiziert. Offiziell besitzen sie nur einen Beobachterstatus, kein Stimmrecht, was sie jedoch nicht daran hindert, sehr effizientes Lobbying zu betreiben.

34. Gemäss diesem Abkommen dürfen Handelsmassnahmen betreffend die Gesundheit oder Umwelt den Handel nicht stärker als erforderlich beeinträchtigen. Ausserdem müssen sie auf nachgewiesenen wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen.

35. «Les écologistes attaquent la Suisse sur la biosécurité», *Le Temps*, 24. Februar 1999.



---

## **Verordnungen des Bundesrates zur Verbesserung der Sicherheit im Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen**

Der Bundesrat will für ein hohes Mass an Sicherheit beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen sorgen. Dazu hat er im August 1999 drei Verordnungen in Kraft gesetzt. Die neuen Regelungen führen Meldepflicht und Bewilligungsverfahren sowie Vorsorge- und Schutzmassnahmen ein.

Ziel der Einschliessungsverordnung (ESV) und der Freisetzungsverordnung (FrSV) ist der Schutz von Menschen und Umwelt. Die Verordnung über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefährdung durch Mikroorganismen (SAMV) regelt die Sicherheitsmassnahmen für Menschen, die am Arbeitsplatz in Kontakt mit gentechnisch veränderten oder krankheitserregenden Mikroorganismen kommen. Die drei Verordnungen sind aufeinander abgestimmt und bilden künftig die zentralen Erlasse im Bereich der biologischen Sicherheit.

Schwerpunkte der neuen Regelungen sind:

- Risikobewertung für Tätigkeiten in Forschungslaboratorien und Produktionsanlagen;
- Bewilligungspflicht für Freisetzungsversuche und für das Inverkehrbringen von GVO;
- Verbote für Freisetzungsversuche;
- Bewilligungsgesuche für eine Freisetzung müssen ein Umweltüberwachungsprogramm (Monitoring) enthalten.

Die drei neuen Verordnungen konkretisieren die geltenden Gesetzesbestimmungen im Umweltbereich und verbessern den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Weitere Vorschriften zum Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen werden in der Gen-Lex-Vorlage enthalten sein, die der Bundesrat im Laufe des Jahres 2000 dem Parlament unterbreiten wird.

Quelle: EDI/UVEK, «Mehr Sicherheit im Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen», *Pressemitteilung*, 25. August 1999.

---

Ungeachtet dieser diplomatischen Bemühungen wurde die schweizerische Position von Umwelt-NRO, z.B. WWF Schweiz und Greenpeace, kritisiert. In einer Pressemitteilung<sup>36</sup> warf der WWF Schweiz der Schweiz vor, die Interessen der grossen Exporteure von gentechnisch veränderten Organismen über die Anliegen der südlichen Länder zu stellen.

### *Ergebnisse der ausserordentlichen Konferenz*

Nachdem sich zeigte, dass kein Kompromiss zwischen der «Miami-Gruppe» und den übrigen Staaten möglich war, wurden die Arbeiten am Protokoll über die biologische Sicherheit ausgesetzt. Die Delegierten verständigten sich darauf, die Diskussionen spätestens anlässlich der 5. Vertragsparteienkonferenz, die grundsätzlich im Mai 2000 tagen soll, wieder aufzunehmen. Trotz des Misserfolgs der Verhandlungen wurde beschlossen, das Dokument mit *Protokoll von Cartagena* zu betiteln. Die Schweiz äusserte in einer Pressemitteilung<sup>37</sup> ihre Enttäuschung darüber, dass die Verhandlungen gescheitert waren – trotz ihrer Initiative, mit Ländern, die eine Mittelposition vertreten, eine Kompromissgruppe zu bilden, um eine minimale gemeinsame Basis zu finden.

Wie manche Beobachter<sup>38</sup> betonen, betrachten zwar einige die VLO als potenziell gefährlich für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, aber andere sehen darin Chancen für enorme Steigerungen der Ernteerträge und bessere Medikamente. Voraussetzungen für eine Annäherung der Standpunkte sind ein klarerer

36. WWF Schweiz, «Offizielle Schweiz missachtet Anliegen des Südens», *Pressemitteilung*, 16. Februar 1999.

37. UVEK, «Verhandlungen in Kolumbien veragt. Die Schweiz ist enttäuscht», *Pressemitteilung*, 24. Februar 1999.

38. *Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 9, Nr. 117.

wissenschaftlicher Konsens, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für mögliche Risiken und gründlichere Erkenntnisse zu ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Biotechnologie.

## Beratende Kommissionen für Fragen zur Gentechnik

In der Schweiz hat der Bundesrat zwei beratende Kommissionen eingesetzt, die sich mit Fragen der Gentechnik befassen.

- Die *Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit (EFBS)* wurde 1997 eingerichtet. In dieser Plattform des Bundes spielt sich die naturwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Gentechnologie ab. Sie setzt sich aus Experten der Industrie, der Landwirtschaft und der Forschung sowie von Umwelt- und Konsumentenorganisationen zusammen. In den beiden ersten Arbeitsjahren hat die Fachkommission zu allen Rechtsvorlagen im Bereich der Gentechnologie eine Stellungnahme verfasst (drei neue Verordnungen zu GVO, Gen-Lex-Vorlage). Ferner hat sie sich zu Freisetzungsversuchen mit gentechnisch veränderten Organismen und zur Zulassung von gentechnisch veränderten Maissorten als Nahrungs- oder Futtermittel in der Schweiz geäußert.

Der erste Jahresbericht der Fachkommission wurde im August 1999 veröffentlicht und kann im Internet eingesehen werden ([www.uvek.admin.ch/doku/presse/1999/d](http://www.uvek.admin.ch/doku/presse/1999/d)).

Kontaktperson der Kommission: Karoline Dorsch-Häsler (BUWAL), Generalsekretärin der Kommission, Tel. 031/323 03 55.

- Die *Eidgenössische Ethikkommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich (EKAH)* wurde Ende April 1998 nach der Abstimmung über die Genschutz-Initiative vom Bundesrat eingesetzt. Viele Initianten kritisierten die rasche Ernennung der 12 Kommissionsmitglieder durch den Bundesrat und sahen darin eine Strategie zur öffentlichen Beschwichtigung und zur Schwächung der Initiative. Mittlerweile hat die Kommission ihre Arbeit aufgenommen und ihre Ziele festgeschrieben. Erstes Ziel des beratenden Gremiums liegt darin, Empfehlungen zur Biotechnologie und zur Gentechnik im ausserhumanen Bereich an den Bundesrat und an das Parlament zu richten. Ausserdem äussert sich die Kommission zu neuen Entwicklungen und einschlägigen Forschungsprojekten (in Laboratorien und im Feld). Schliesslich soll sie in der Öffentlichkeit eine breite Diskussion zur Anwendung der Gentechnik auf Tiere und Pflanzen vorantreiben.

Die Kommissionsmitglieder stammen mehrheitlich aus schweizerischen Akademikerkreisen (überwiegend Theologen und Philosophen). Florianne Koechlin, als Gegnerin der neuen Biotechnologien bekannt, hatte ihre Ernennung zunächst abgelehnt, letztlich dann aber doch angenommen.

Kontaktperson der Kommission: Ariane Willemsen (BUWAL), Generalsekretärin der Kommission, Tel. 031/323 83 83.

Quellen: UVEK, «Die Fachkommission für Gentechnologie präsentiert Tätigkeitsbericht», *Pressemitteilung*, 18. August 1999.

«Génie génétique, une éthique pour la pratique», *Vision. Le magazine suisse de la science et de l'innovation*, 1/99.

### QUELLEN

*Earth Negotiation Bulletin*, Vol. 9, Nr. 117, Februar 1999.

CICDD, *Passerelles*, «Prévention des risques biotechnologiques: incompatibilités entre la protection de la biodiversité et les règles de l'OMC?», Vol. 1, Nr. 0, November 1998; «Des considérations relatives aux impacts sur le commerce bloquent le protocole sur la prévention des risques biotechnologiques», Vol. 1, Nr. 2, März – April 1999.

Greenpeace International, *Commentaires sur l'ébauche du texte de négociation (Protocole sur la biosécurité)*, Februar 1999.

### INTERNET-ADRESSEN

Konvention über die Biodiversität: [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

*Earth Negotiation Bulletin*: <http://www.iisd.ca/linkages/biodiv.html>

### 3.4. UMSETZUNG DES ÜBEREINKOMMENS ZUR BEKÄMPFUNG DER WÜSTENBILDUNG

*Die Trockenjahre von 1970–1973 in Afrika haben die Wüstenbildung verschärft und in breiten Kreisen das Bewusstsein um die Tragweite des Problems geweckt. Auf Betreiben afrikanischer Länder anerkannte die Staatengemeinschaft anlässlich der Konferenz von Rio im Jahr 1992, dass neben dem Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt auch eine internationale Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung erarbeitet werden müsse. Das Rechtsinstrument wurde 1994 angenommen und trat im Dezember 1996 in Kraft. Es zählt heute 159 Vertragsparteien und beweist, dass die Staatengemeinschaft sich um dieses Problem kümmert und seine globale Tragweite erkennt. Die Schweiz hat bereits bei der Ausarbeitung der Konvention eine sehr wichtige Rolle gespielt und unterstützt heute deren Umsetzung.*

Die Wüstenbildung bedroht rund ein Viertel der Erdoberfläche des Planeten und betrifft direkt knapp über 250 Millionen Menschen. Sie bildet ein gravierendes Hindernis für die nachhaltige Entwicklung und erweist sich vor allem in ariden und halbariden Gebieten als äusserst verheerende Form der Umweltzerstörung. Die Folgen der Wüstenbildung sind derart schwerwiegend, dass sie mit jenen anderer globaler Umweltphänomene verglichen werden. Bereits 73 % der afrikanischen Trockengebiete sind von der Desertifikation erfasst, aber Afrika ist nicht allein betroffen. Die Wüstenbildung stellt für alle Kontinente eine ernst zu nehmende Gefahr dar; sie bedroht mehr oder weniger akut 110 Länder und knapp 70 % des trockenen Kulturlandes weltweit.

Anders als angenommen geht die Wüstenbildung nicht ausschliesslich auf Dürreperioden zurück, sondern wird (wie es im Konventionstext heisst) durch komplexe Interaktionen zwischen physischen, biologischen, politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Faktoren verursacht. Die Wüstenbildung reduziert die Landwirtschaftserträge, verkleinert oder zerstört die Vegetationsschicht und trägt wesentlich zu Unterernährung, Hungersnot, Gesundheitsproblemen, sozialer Auflösung und letztlich Verarmung bei. Gleichzeitig bildet die Desertifikation auch eine Folge der Armut und damit ein entscheidendes Element in einem verhängnisvollen Teufelskreis.

#### □ *Ursprung und Grundsätze des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung*

Anlässlich des Erdgipfels von Rio de Janeiro im Juni 1992 beschloss die Staatengemeinschaft, ein Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD, Convention to Combat Desertification) auszuhandeln und zu erstellen. Kurz danach – am 22. Dezember 1992 – setzte die 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) mit der Resolution 47/188 einen Regierungsausschuss ein, der beauftragt wurde, ausgehend von den Leitlinien der Aktion 21 ein Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung zu verfassen. Das Übereinkommen wurde nach zähen Verhandlungen am 17. Juni angenommen und am 14. Oktober 1994 in Paris unterzeichnet. Nachdem die 50 erforderlichen Ratifizierungen vorlagen, trat es am 26. Dezember 1996 in Kraft.

Bei der Konvention handelt es sich um einen völkerrechtlichen Text, der alle Länder, die ihn ratifizieren oder ihm beitreten, bindet. Das Wesensmerkmal der

Konvention ist der globale Ansatz zur Zerstörung der Böden im Unterschied zu früheren sektoriellen Ansätzen. Die Konvention beruht auf verschiedenen neuartigen Grundsätzen. Als erstes internationales Übereinkommen verankert sie die Notwendigkeit einer effektiven Beteiligung der lokalen Bevölkerung, der Nicht-Regierungsorganisationen, der Ressourcennutzern, Frauen und Jugendlichen (mit besonderer Betonung) auf allen Ebenen (örtlich, national, regional). Gemäss dem Geist von Rio wurden über 300 NRO beim Internationalen Konventions-Verhandlungsausschuss akkreditiert und konnten die Ausgestaltung des Übereinkommens wesentlich mitbestimmen. Nach einem weiteren wichtigen Konventionsgrundsatz soll die Partnerschaft unter den verschiedenen Akteuren – Bevölkerung, Städte und Kommunen, NRO, verschiedene bilaterale und multilaterale Organisationen, staatliche Dienststellen – gefördert und ihr Verantwortungs- und Bewusstsein für Aktionen aus den Verpflichtungen im Rahmen von Partnerschafts-Abkommen geweckt werden. Schliesslich misst die Konvention der Notwendigkeit der integrierten Bekämpfung und der Schaffung eines günstigen Umfelds grosse Bedeutung bei. Dazu setzt sie auf breite Aktionsprogramme im Rahmen einer langfristigen nachhaltigen Entwicklung.

Die Umsetzung des Übereinkommens ergibt sich aus den Verpflichtungen, welche die Industrieländer und die betroffenen Staaten unter den Vertragsparteien übernommen haben. Dazu zählen namentlich folgende Punkte:<sup>39</sup>

- Die Industrieländer unter den Vertragsparteien verpflichten sich:
  - die Aktionen der betroffenen Entwicklungsländer, vor allem der am wenigsten entwickelten Länder in Afrika, aktiv mitzutragen;
  - umfassende finanzielle und andere Ressourcen zur Bekämpfung der Wüstenbildung bereitzustellen und die Mobilisierung neuer und zusätzlicher Mittel zu fördern;
  - den Zugang der betroffenen Länder zu umweltschonenden Technologien, Kenntnissen und Know-how zu erleichtern;
  - die eigenen Kapazitäten der betroffenen Entwicklungsländer zu stärken.
- Die betroffenen Länder verpflichten sich:
  - der Bekämpfung der Wüstenbildung Vorrang einzuräumen und zusätzliche neue nationale Finanzressourcen dafür aufzuwenden;
  - Strategien und Prioritäten zur Bekämpfung der Wüstenbildung zu bestimmen;
  - die tief greifenden Ursachen der Wüstenbildung zu bekämpfen, d.h. sich auf die sozioökonomischen Faktoren zu konzentrieren, welche die Wüstenbildung mitverursachen;
  - die lokale Bevölkerung – vor allem Frauen und Jugendliche – für das Problem zu sensibilisieren und mit Unterstützung der NRO ihre Beteiligung an den Aktionen zu erleichtern;
  - durch die Stärkung der einschlägigen Gesetze und die Fortsetzung der Reformen zwecks Dezentralisierung sowie die Ausarbeitung von neuen langfristigen Politiken und Aktionsprogrammen angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen;
  - zur Bekämpfung der Desertifikation zusammenzuarbeiten.

Die Vertragsparteienkonferenz – das oberste CCD-Organ – soll regelmässig die Bilanz zum Verlauf der Umsetzung der Konvention ziehen. Seit In-Kraft-Treten

39. UNO, *Cap sur terre*, ONU, Genf, 1998, S. 12–13.

des Übereinkommens wurden drei Vertragsparteienkonferenzen abgehalten. Das Konventionssekretariat befand sich bis Dezember 1998 in Genf und zog anschliessend nach Bonn um. Seine Aufgabe besteht darin, den Umsetzungsprozess voranzutreiben und zu koordinieren sowie die Parteienkonferenzen zu organisieren.

#### □ *Erste Vertragsparteienkonferenz (COP-1)*

Am Sitz der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) in Rom versammelten sich vom 29. September bis zum 10. Oktober 1997 über 1100 Delegierte aus 102 Vertragsparteien, 18 Beobachterstaaten, 15 Regierungsstellen und 62 Nichtregierungsorganisationen zur Teilnahme an der 1. Vertragsparteienkonferenz. Die erste Tagung fasste verschiedene wichtige Beschlüsse: Aufgaben des Globalen Mechanismus, Auswahl der Unterbringungsstruktur des Mechanismus (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung – IFAD), Sitz des ständigen Sekretariats (Bonn, Deutschland). Beim Globalen Mechanismus, eine spezifische Einrichtung des Desertifikationsübereinkommens, handelt es sich nicht um einen eigentlichen Fonds; der Mechanismus soll nur die Finanzressourcen zur Umsetzung der CCD mobilisieren und kanalisieren. Daneben legte die Konferenz den Haushalt für die verschiedenen Organe der Konvention fest und verabschiedete die Geschäftsordnung sowie die Regelung zur Finanzverwaltung. Ferner sprachen sich die Delegierten der Vertragsparteien zum Zusammenspiel der Umweltübereinkommen (insbesondere jener von Rio) und zur Beteiligung des Globalen Umweltfonds (GEF) an der Finanzierung der Desertifikations-Bekämpfungsmassnahmen aus. Der GEF wurde zwar als Finanzierungsinstrument im Dienst der Umweltkonventionen konzipiert, enthält aber kein besonderes Kapitel für die Bekämpfung der Wüstenbildung. Der Kompromiss, wonach der GEF nun Massnahmen zur Bekämpfung der Desertifikation finanzieren soll, insofern als diese ja die Ziele der übrigen Konventionen mitfordern (vor allem der Konvention über Klimaänderungen bzw. über die biologische Vielfalt), geht an den Erwartungen der betroffenen Länder vorbei; diese fordern für die CCD gleiche Leistungen von Seiten des GEF wie für die Konventionen, für die er geschaffen wurde.

Am 2. und 3. Oktober tagte gleichzeitig auch der Ausschuss für Wissenschaft und Technologie (CST), ein Unterorgan, das die Vertragsparteienkonferenz berät und ihr die notwendigen wissenschaftlichen und technischen Informationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürre liefert. Der Ausschuss erstellte und verabschiedete ein Programm zur Vernetzung der Fachorganisationen im Bereich der Bodenzerstörung und setzte sich eingehend mit der Definition von Wirksamkeitsindikatoren der Desertifikations-Bekämpfungsmassnahmen auseinander. Ausserdem wurde der CST beauftragt, mit Blick auf die zweite Tagung abzuklären, inwiefern parallel zur modernen Technologie traditionelles Wissen und Know-how in der Bekämpfung der Wüstenbildung genutzt werden kann.

Schliesslich beschloss die COP-1, im Programm künftiger Konferenzen einen Platz für den Dialog zwischen NRO und Vertragsparteien vorzusehen. Zu erwähnen sind ferner die übrigen Veranstaltungen, die parallel zur COP-1 stattfanden – vor allem das NRO-Forum, das internationale Forum der Bürgermeister und das Medienseminar zu ausgewählten Themen.

### □ *Zweite Vertragsparteienkonferenz*

Die zweite Vertragsparteienkonferenz (COP-2) tagte vom 30. November bis zum 11. Dezember 1998 in Dakar. Diesmal waren über 500 Vertreter aus 132 Ländern zugegen. Die schweizerische Delegation stand unter der Leitung von Henri-Philippe Cart, Vizedirektor der DEZA. Die Diskussionen wurden erneut überwiegend von der Erörterung der Vorbedingungen für effektive Desertifikationsbekämpfungs-Massnahmen – sprich Fragen der Organisation und der institutionellen Ordnung – beherrscht. Die mittel- und osteuropäischen Länder wurden aufgefordert, anlässlich der COP-3 den Entwurf zu einem Anhang über die dortige Umsetzung der Konvention zu unterbreiten. Die COP-2 bot allen betroffenen Ländern Gelegenheit, auf freiwilliger Basis einen ersten mündlichen Bericht über den Stand ihrer Bemühungen zu erstatten.

Der Ausschuss für Wissenschaft und Technologie traf sich vom 1. bis zum 4. Dezember am Rande der COP-2 und fasste ebenfalls wegweisende Beschlüsse. Allerdings konnten auch dort die Voraussetzungen für konkretes Handeln noch nicht lückenlos geklärt werden. Es wurde beschlossen, eine Sondergruppe einzusetzen, welche die Diskussion über die Verwendung von technischen und traditionellen Kenntnissen mitverfolgt; dagegen wurden die Verabschiedung einer COP-IFAD-Vereinbarung betreffend den Globalen Mechanismus und der Vorschlag zur Einsetzung eines Ausschusses, der die Anwendung der Konvention überwacht, zwar erörtert, aber schliesslich auf die COP-3 vertagt. Trotzdem zeigten sich die Delegierten zufrieden mit der Aussprache über traditionelles Wissen und Kenntnisse sowie über die experimentelle Umsetzung der nationalen Aktionspläne. Ausserdem begrüsst sie die Möglichkeit, diese Themen zusammen mit den NRO zu behandeln. Die Überlegungen blieben indessen sehr allgemein und abstrakt. Schliesslich konnten die seit der COP-1 geplanten Diskussionen zur Auswertung vorhandener Netze und zur Umsetzung des Globalen Mechanismus, den der IFAD, die Weltbank und das UNDP gemeinsam verwalten sollen, nicht abgeschlossen werden.

### □ *Dritte Vertragsparteienkonferenz*

Die dritte Vertragsparteienkonferenz (COP-3) tagte vom 15. bis zum 26. November 1999 in Recife, Brasilien. Parallel dazu versammelte sich vom 16. bis zum 19. November der Ausschuss für Wissenschaft und Technologie. Zwar wohnten zahlreiche Parlamentarier diesen Treffen bei, aber das Fehlen von hochrangigen Vertretungen, vor allem aus OECD-Ländern, wurde scharf kritisiert und bestärkte die Auffassung, die Industrieländer interessierten sich nur mässig für die CCD. Die schweizerische Delegation wurde auch diesmal von DEZA-Vizedirektor Henri-Philippe Chart geleitet.

Am Ende der Konferenz überwog die allgemeine Enttäuschung. Die Hoffnungen auf eine Prüfung der nationalen und regionalen Programme zur Ermittlung der besten Praktiken und zum Erfahrungsaustausch wurden grösstenteils enttäuscht. Obwohl 80 % der afrikanischen Vertragsparteien, die der COP-3 einen Bericht unterbreiten sollten, ihre Pflicht erfüllten, drehte sich die Debatte einmal mehr um die Struktur der Konvention, um die Verfahren und die Mechanismen zur Evaluation der Umsetzung und um die Rolle des Sekretariats. Der Beschluss zur Überprüfung der mittelfristigen Strategie des Sekretariats veranlasste den Exekutivsekretär, Prioritäten in seinem Aktivitätsprogramm zu bestimmen (vor



allein die Auswertung der Konvention zu erleichtern). Auch die langwierigen und schwierigen Budgetverhandlungen während der Konferenz spielten sich in einer angespannten Atmosphäre ab. Schliesslich erhielt der Exekutivsekretär die Erlaubnis zu Transfers zwischen den wichtigsten Haushaltszeilen. Als Gegenleistung gilt jedoch die Rechenschaftspflicht gegenüber der COP-4 zur Ausführung und zur Effizienz der Haushaltsführung.

Obwohl die Konferenz generell kritisiert wurde, kamen doch mehrere wichtige Beschlüsse zustande: Zustimmung zur Vereinbarung zwischen IFAD und COP betreffend den Globalen Mechanismus, welche die COP-2 verabschiedet hatte; Entscheidung, die mittel- und osteuropäischen Länder zu weiteren Konsultationen zum Entwurf eines Anhangs anzuhalten, den die COP-4 (vorläufig für Oktober 2000 in Bonn geplant) verabschieden soll; Annahme der Recife-Initiative, welche die Parteien auffordert, ihre Verpflichtungen im CCD-Prozess in Gesetzgebung, Bildungs- und Kulturpolitik, Förderung der Zivilgesellschaft, der lokalen Gemeinschaften, der Jugendlichen und Frauen zu überarbeiten; Betonung der notwendigen und engen Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der anderen Rio-Übereinkommen. Im Übrigen beschränkte sich die COP darauf, die wichtige Rolle der NRO in der Umsetzung der Konvention hervorzuheben.

#### □ Haltung der Schweiz gegenüber der CCD

Die Schweiz hat sich an der Ausarbeitung sowie an den ersten Umsetzungsschritten des Übereinkommens aktiv beteiligt und ausserdem als Sitzstaat des Interimssekretariats mit den damit verbundenen Sach- und Finanzleistungen einen erheblichen Beitrag bestritten (unentgeltliche Nutzung von Räumlichkeiten, Übernahme eines Teils der Sekretariats-Betriebskosten usw.). Mit der Ratifizierung im Januar 1996 bekräftigte die Schweiz international ihr Engagement für die Konvention. Neben den beachtlichen Beiträgen zu Aktionen gegen die Wüstenbildung setzt sich die Schweiz in ihren bilateralen Zusammenarbeitsprojekten für eine enge Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und für das Capacity Building in der Bevölkerung ein. Ausserdem bemüht sie sich, in jedem Projektstadium partnerschaftliche Beziehungen zwischen den Basisgemeinschaften und den übrigen Akteuren zu schaffen. Die Schweiz appelliert vermehrt an südliche und nördliche NRO, sich aktiv an den internationalen Konferenzen zu beteiligen, und sprach sich nachdrücklich für die Teilnahme der südlichen NRO an den Arbeiten während der Verhandlungen der Konvention und anlässlich der Vertragsparteienkonferenzen aus.

☞ JSDW 1996, «Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung», S. 58–61.

#### QUELLEN

UNO, *United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*, UNO, Genf, 1997.

UNO, *Cap sur terre*, UNO, Genf, 1998.

#### INTERNET-ADRESSE

Offizielle Site der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung: [www.unccd.de](http://www.unccd.de)

#### WEITERFÜHRENDE ADRESSE

Sekretariat der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung, Haus Carstanjen, Martin Luther King-Strasse 8, 53175 Bonn, Deutschland. Tel. 0049/228 815 28 00, Fax 0049/228 815 28 98/99.